Background Paper

CANADIAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

Number 6

August 1986

THE ORIGINS OF THE CANADIAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

by Gilles Grondin

> "Improving the climate among nations requires knowledge, creativity and a determination to find solutions. Reflecting Canada's concern about international tensions, the Government will create a publicly funded centre to gather, collate and digest the enormous volume of information now available on defence and arms control issues. Fresh ideas and new proposals, regardless of source, will be studied and promoted."

These words in the Speech from the Throne read by Governor General, Edward Schreyer on 7 December 1983, announced the Government's intention to propose to Parliament the creation of an Institute whose mission would be to promote public understanding of the complex issues relating to issues of defence, arms control and disarmament. Consultations between the Prime Minister and the Leaders of the Opposition Parties identified a large number of essential points on which a general consensus existed, including the necessity for the future organization to be independent. As a result, a Bill was introduced in the House of Commons on 16 April 1984, and sent to the Standing Committee on External Affairs and National Defence for examination and advice. The Committee heard 63 witnesses from the private and public sectors. A text was produced by the Committee that proved acceptable to all Parties: it was adopted unanimously in the House on 28 June 1984 as Bill C32.

Section 4 of the Act entrusts the Canadian Institute for International Peace and Security with the following responsibilities:

> "to increase knowledge *and understanding* of the issues relating to international peace and security *from a Canadian perspective,* with particular emphasis on arms control, disarmament, defence and *conflict resolution,* and to
>
> a) foster, fund and conduct research on matters relating to international peace and security;
> b) promote scholarship in matters relating to international peace and security;
> c) *study and propose ideas and policies for the enhancement of international peace and security;*
> d) collect and disseminate information on, and encourage public discussion of, issues of international peace and security."

The italicized words constitute new elements which were added as a result of discussions in the Standing Committee on External Affairs and National Defence.

These additions have far-reaching implications, in that they give the topic of "conflict resolution" a value equal to that bestowed by the original text on the subjects of arms control, disarmament and defence. They also empower the Institute to become, through its research, the initiator of ideas or policies capable of advancing the cause of international peace and security.

The Parliamentary debate resulted in substantial changes to the original objectives pursued by the Government. The Institute was told to probe beyond the superficial reasons for war to the underlying causes of all armed conflicts; the Parliamentary debate also made possible, through the insertion of clause c), active Institute participation in public or Government discussions on the full range of on-going issues. Finally, the inclusion of the expression "from a Canadian perspective" in the main part of the section rather than in its last paragraph as was previously the case, emphasized the require-

87-03151/

ment that the new Institute strive, in all its activities, to discern the specific part that Canada could play in reducing tensions and restoring stability.

All the witnesses who appeared before the Standing Committee took as their starting point the question of how to identify the most promising route leading to international peace and security, since the general direction that the Institute should take would depend upon how one answered that question. An analysis of the testimony reveals three distinct trends:

1) some pleaded the need to maintain a credible deterrent without thereby excluding simultaneous action in other areas, such as arms control or even disarmament;

2) others emphasized the necessity to strive relentlessly for complete, radical and unconditional disarmament, in the belief that the mere possession of weapons elicited an irresistible temptation to use them;

3) a third group argued that acting, whether negatively or positively, upon the armaments equation alone could produce nothing more than a simple absence of war and that for the world to attain real peace, one must try to understand the underlying causes of international conflict.

It will be seen from the above that whereas the participants in groups 1 and 2 placed great importance on the question of security, whether they believed that this could be achieved by maintaining a plausible deterrent or by pursuing a policy of total disarmament, the third group emphasized the need to deal with the underlying cause of all conflict, namely injustice. It was only by doing this, in their opinion, that "peace" in any real sense could be attained. The fact that both words "peace" and "security" were used to identify the Institute gave expression to the extent to which the discussion in the committee centred on those two ideas.

The committee also considered whether the Institute should play an activist or "interventionist" role on either the national or the international scene. Should it promote specific policies or should it confine itself to disseminating the results of its research? A number of suggestions were made on this subject which are discussed later in this paper.

SECURITY

a) *Security Through Deterrence*

None of those who provided the committee with either oral or written testimony advocated unlimited expenditure on defence.

Admiral Robert Falls, former Chairman of the NATO Military Committee declared himself to be "a very firm believer in deterrence" because "at the moment, there does not seem to be any answer or any alternative that would keep the peace in the world." He was concerned, however, about the risks involved in pursuing this policy beyond certain limits — "how many times does one need to have overkill?" In his view it was sufficient to have at one's disposal the nuclear retaliatory strike capability provided by an undetectable strategic submarine force. He wondered whether other nuclear systems were not superfluous and could be disposed of without significant risk, unilaterally if necessary. He believed that the Canadian military took "an objective view" of such issues, unlike the military of some other nations who were "automatically" against "anything that had to do with the lessening or tradeoffs" in weapons systems.

In the same vein, General George Bell, President of the Canadian Institute for Strategic Studies spoke of "the need for comprehensive political, economic and military security . . . . Contemporary strategy in the international debate has, for some time, been centered on strategic nuclear weapons, intermediate nuclear weapons and conventional forces and the military balance between East and West . . . . We are becoming increasingly aware of the need for a comprehensive Western Alliance Strategy, comprising the political and economic dimensions, as well as the military dimension."

Mr. Arthur Menzies, formerly Canada's Ambassador to NATO and Ambassador for Disarmament, also underlined the need for deterrence; in addition, he spoke in favour of arms control measures and of policies aimed at disarmament and the settlement of conflicts. He summarized his views as follows:

> ". . . the Canadian security policy is (was) based on three foundations of peace: first, deterrence of war through the collective security arrangements of NATO and NORAD; second, a persistent search for equitable and verifiable arms control and disarmament agreements; and thirdly, active participation in and support for the peaceful settlement of disputes and peacekeeping supporting that, and a collective effort to resolve the underlying economic and social causes of international tensions and disputes."

Mr. Menzies also spoke of bringing out:

> ". . . the Canadian dimension of international peace."

In reply to a question on unilateral disarmament he emphasized that Canada would have to go

through "quite a protracted process" to detach itself from existing ties with the United States and NATO and that to maintain a "non-aligned" position such as that of Sweden would be very expensive and could mean "paying three times as much, at least, for defence as we are now".

George Ignatieff, also a former ambassador to NATO, said that while he did not think "deterrence has completely failed", "deterrence in itself creates the treadmill of ever-increasing armament." It has also created greater reliance on automation, which in turn can and does carry risks of war by accident.

What, then, is the solution? Mr. Ignatieff as well as the "Science for Peace" association of which he is a member, recommended an Institute: a) which, through scientific studies, independently carried out, would challenge the strategic or tactical rationale for the various weapons systems deployed for defence with a view to eliminating those elements that are particularly dangerous and destabilizing; and b) which would not restrict its research to military questions, but would exercise its imagination and have the courage to challenge traditional ideas (mainly held by the military or diplomatic establishments, interested as these are in preserving the status quo), and to open new avenues, for instance by trying to identify the specific contributions that the political, social, economic, psychological and ethical sciences could make towards international stability.

Later, in the debate on the Bill, Pauline Jewett of the New Democratic Party accepted the clause allowing the Institute to study defence as such, although she indicated that she would have preferred not to have seen the inclusion of this subject matter among the main preoccupations of the new organization.

From the foregoing it may be concluded that none of the witnesses who supported deterrence argued that it was an absolute value *per se:* on the contrary, everyone recognized, either explicitly or implicitly, that deterrence should be accompanied with measures designed to avoid fear and instability, and to promote better means of control.

b) *Security Through Disarmament*

Several organizations opposed the policy of deterrence described above, stating forcefully that security could only be achieved through disarmament; that weapons should be banned as the *sine qua non* of warfare, and that no defence was possible against thermonuclear attack. Consequently it would be unreasonable, in their view, for the Institute to waste time studying insoluble problems; the Institute would do better to concentrate its efforts on changing attitudes and diverting the enormous sums of money currently poured into the bottomless pit of an impossible defence towards meeting the crying needs of the under-developed world.

Jim Stark, Director of Operation Dismantle, talked of "security through disarmament" as a "revolutionary" idea with which it was very hard for people to deal. He believed that the least qualified to pursue the implications of this concept were "those with a vested interest in the military establishment."

Frank Kennedy, President of End the Arms Race spoke of the need for "Canada's policies to be consistent with achieving world peace through disarmament." He believed Canada should help to freeze the arms race by refusing to test the Cruise Missile. It should also set "an example in becoming a nuclear weapon-free zone."

Anne Adelson of the Toronto Disarmament Network maintained disarmament was unlikely to take place "if it must wait for the initiatives of governments and experts." "Its precondition is simply a constructive interplay between the people and those taking momentous decisions about armament and conducting the negotiations." In view of this she felt it was "extremely important" that the "Institute not be isolated from the public at large and the Canadian peace movements" and that it not be "solely responsible to Parliament" which might lead it "to produce information that supports its (Parliament's) policies".

Finally, other people like Mr. William Epstein, for many years a member of the UN Secretariat, while making it clear they were not in favour of unilateral disarmament, were emphatic that unilateral initiatives should be taken for the purpose of promoting disarmament.

c) *Security Through Conflict Resolution*

Various witnesses expressed surprise that the section of the Bill dealing with the role of the new organization did not contain anything to suggest that peace lay beyond the boundaries of research restricted to issues of arms control, disarmament and defence. They argued that global conditions made it urgent that the dialogue between the superpowers and their allies should deal with more than the mere symptoms of the current international crisis, which was what discussions about armaments amounted to. It was essential to take up those issues which were at the core of East-West problems, forming the Great Divide that separated the two worlds: ideological, cultural or economic "imperialism" of all kinds and the serious tensions generated between Governments and the governed, and between various political communities. A number of witnesses spoke eloquently on this theme.

Paul McRae, the Liberal member for Thunder Bay expressed the hope that the proposed Institute would interest itself in conflict resolution.

> "Let us go back to this statement that I have been using — you know, the cartoon with two men knee-deep in gasoline, one with seven matches and one with nine matches, and arguing back and forth about whether the matches are bigger, and so on. Some people are beginning to think that maybe the match argument is going no further, that the arms control thing is not getting anywhere, so maybe we should be worrying about getting the gasoline out of the tank. There is that sort of idea that conflict resolution may very well be a better approach than the arms control argument."

Similarly, Kay MacPherson of the Voice of Women said that her organization could support the Institute "if it seems to be doing something in the area of conflict resolution and moving towards peace." She stressed the need for the Institute to do "something that is going to be different . . . going to be imaginative about what the world might be like, not about what the world is like right now."

This need of an innovative approach was echoed by Norman Alcock of the World Federalists of Canada who saw "a golden opportunity" to establish something quite new: "a middle-power institute with sufficient freedom to explore new innovative ideas and in the software area."

Another element in the testimony was a general feeling that questions of disarmament and arms control could not be satisfactorily addressed without reference to the deeper underlying issues of social and economic justice.

Murray Thomson of Project Ploughshares reminded the committee of the recommendation of the Brandt Commission that the world needed a more comprehensive understanding of security which would go well beyond its military aspects. Representatives of the Canadian Conference of Catholic Bishops and other Canadian Church leaders agreed on the impossibility of "building a peaceful world or a world of security unless we are prepared to deal with questions of injustice."

Professor Humphrey of the Canadian Human Rights Foundation was concerned that the mandate given the Institute should not be directed solely to the problem of disarmament and arms control, important as that was, but to the "deep-seated social and political malaise" of which the arms race was a symptom.

Various people thought that the Institute could play a useful role in studying what a spokesman for the Canada-Arab Federation described as "the social and historical underpinnings of conflict." Ernie Regehr of the Mennonite Central Committee described peace as "something that emerges out of conditions of justice in the world" and spoke of the need to "enlarge on our understanding of the notion of what security is and what the conditions and requirements of security are." Alan Rose of the Jewish Congress warned, however, against thinking one could "discuss peace without dealing with security" or that the issue of human rights could be addressed without reference to the Helsinki Final Act. He thought one useful task for the Institute would be to study "a whole litany of concerns that relate to convenants signed and violated by the Soviet Union."

Many witnesses examined ways in which the Institute could provide valid and lasting solutions to international problems. It was agreed that the Institute should conduct a programme of research either by itself or "in collaboration with other Canadian or international institutions." Professor Henry Wiseman, of Guelph University, emphasized that the Institute would not "develop a Canadian identity and perspective unless it does research and develops responses to issues that are distinctly Canadian and in response to Canadian needs." It should do some of this research in house, otherwise it would not "gain the credibility that it must have" but it should also encourage scholars across the country to undertake research. A long list of topics was suggested for such research.

The Canadian Conference of Catholic Bishops quoted Pope John Paul II on the "need for world society to develop effective means of negotiation and provide itself with those instruments of coordination and dialogue which it needs to ensure its survival."

Douglas Roche, then a Member of Parliament and later to be Canada's Ambassador for Disarmament, spoke of the need to promote "international policies that would allow the present system of deterrence to be replaced by a programme of collective security", and Norman Alcock of the World Federalists of Canada urged the Institute to study the relationship between disarmament and security. In the event of disarmament there would be a need to establish stronger international institutions and permanent peace-keeping forces. "We cannot have nuclear or conventional disarmament unless we set in place at the same time alternative security systems."

A spokesman for the United Nations Association suggested a study of the role and activities of the United Nations as "one area of focus for the Institute."

Among other topics suggested for research were human rights, links between disarmament and

international development, techniques of conflict resolution and reduction of tension, and practical approaches for negotiating with the Russians. The spokesman for Science for Peace suggested the need to study the psychological aspects of such negotiations. Dr. H. Newcombe of the Peace Research Institute — Dundas emphasized the need for peace education and another witness suggested that the chief products of peace research should be materials for peace education. In conducting its research the Institute should be responsive to good ideas from private people.

THE INDEPENDENCE OF THE INSTITUTE

The need for the Institute to have freedom of thought and action was recognized even before the Bill was introduced in the House of Commons on 16 April 1984. During the spring of 1984, letters were exchanged between Prime Minister Trudeau, on the one hand, and the leaders of the Progressive Conservative Party, Brian Mulroney, and the New Democratic Party, Edward Broadbent, on the other, on the range of problems that the planned organization might encounter. In a letter dated 9 April 1984, Mr. Mulroney wrote:

> "The creation of a new institute should be directed towards ensuring that this search (on peace and security issues) is conducted in the best possible manner, and that peace and security is not allowed to become the province of one political view point, one party or one perspective. Pluralism of ideas and pluralism of research cannot but be applauded and encouraged. But that pluralism must be both real and enduring. This implies that what a Canadian Government seeks to create in this area must ensure that its research and public information are protected from its prevailing political winds, and that Canadian research done elsewhere in the country is not distorted to conform to these prevailing winds".

On 12 April 1984, Mr. Trudeau replied in the following terms:

> "I agree that Canadians should see the Institute as apolitical and should have confidence in its objectivity. Indeed, I envisage the Board as being composed of men and women who are knowledgeable in the field, and who can be relied upon to carry out their functions in a completely non-partisan manner. Mr. MacEachen and I have agreed, therefore, that the Government would seek nominations from the Opposition parties, as you suggested, before any recommendation were made to the Governor in Council with regard to the appointment of members of the Board."

This procedure for nominating members of the Board of the Institute through consultations with the Opposition parties and with non-governmental organizations, as well as the method of financing through Parliamentary grants, were perceived by witnesses as an effective means of ensuring the financial independence of the new Crown Corporation and of consolidating its freedom of action. As the Secretary of State for External Affairs, Mr. Allan MacEachen, said on the occasion of the third reading of Bill C-32 in the Commons on 28 June 1984:

> "There was a great deal of concern that the Institute be non-partisan and independent. It certainly was never my view that it should be anything but non-partisan, and independent, and objective. It has been given that role. Indeed, we have it guaranteed in law that the Leaders of all recognized Parties in the House of Commons will continue to have a voice in deciding the board's membership. By legislating an annual endowment we have given the Institute a means by which it can preserve independence of a certain quality."

This question of the Institute's autonomy arose again on 11 September 1985, during the House debate on an amendment aimed at strengthening the Institute's independence. The Secretary of State for External Affairs, Mr. Joe Clark, stated:

> "[The Institute] is dealing with issues which are at the heart and focus of our own attention and indeed the most urgent and important issues that any of us in public life can address. The seeking of independence from Parliament for the Institute is not an indication of a lack of interest on the part of Parliamentarians. Quite the contrary: it is a recognition that on issues of this kind, if we want in fact to rise above the kinds of partisan considerations that sometimes properly and naturally engulf this House, there must be the certainty that there is an agency in Canada able to look at these questions and offer

advice and observations without the suspicion that it is the instrument of a Party, a faction or a particular perspective. That was the earnest desire of all Members of the House when the Institute was established."

Pauline Jewett, the New Democratic Party critic for external relations, replied to Mr. Clark as follows:

> "As the Minister has pointed out and as we all felt very strongly a year ago June when this Bill was passed and the Institute was being created, it is absolutely essential that the Institute be independent of Government both in terms of the membership of the Institute board and its financial support. The final amendment which will relieve the Institute from certain provisions of the Financial Administration Act was our intention all the time. To that extent, the amendment tidies up something that was always intended.

Jean Chrétien, the Liberal Party critic on international relations, also reminded the House that:

> "We established that Institute, and when it was set up we tried to find a formula that would have its operations as far removed from partisanship as possible. There were amendments suggested from various quarters, and this is a completely non-partisan Institute that is playing a positive role."

THE ROLE OF THE INSTITUTE

Although there was unanimity on the absolute necessity of independence, opinions were divided on whether the Institute should, or even could, advocate specific policies. Some wanted an Institute that would be activist, even deliberately interventionist; that is, not only willing to criticize the doctrines and the practices of the government of the day, but also empowered to propose explicit alternatives and strategies, that would include clearly formulated plans of action. Others were opposed to this concept, insisting that the Institute should not try to compete with the advice given by officials unless it were explicitly asked to give such advice. Rather, the Institute should seek to compel recognition through the quality of its research, and the forcefulness, relevance, impartiality and objectivity of its conclusions and recommendations.

Among those who argued for an activist role was Jim Stark of Operation Dismantle. He doubted the point of the exercise "if it cannot serve as a policy advocate", and thought that "without this degree of independence the Canadian Institute could well be seen as an extension of Government policy and enjoy little respectability in Canada or abroad." Representatives of Project Ploughshares and of the Canadian Conference of Bishops agreed that the Institute should be able to "criticize existing Government policies" and to "propose very clear action strategies to the Government."

Several others, however, argued that the Institute was not there to advise the Government but to express views and ideas from which the Government might benefit. Arthur Menzies believed it was essential that "policy on peace and security remain the responsibility of the elected Government of Canada." Admiral Falls put forward a similar view but expressed the hope that officials would profit from this research. Michael Shenstone, Assistant Deputy Minister in the Department of External Affairs, asked whether the Institute "will try to issue views . . . or whether they will see their main function in that sort of realm as commissioning one or several scholars to go out and do a paper" which would then be published under the author's name. He pointed out that it would be difficult for the Institute to issue *ex cathedra* pronouncements on policy" if its Board, as had been suggested, covered a wide range of viewpoints. It would, however, serve a useful function by providing the "raw materials" from which people "can form their own conclusions."

Professor David Cox agreed that the Institute "should not be activist" but should "provide information and a forum for people regardless of their views."

Finally, Mr. William H. Barton, formerly Canada's Ambassador to the United Nations and Representative to the Conference on Disarmament, and presently Chairman of the Canadian Institute for International Peace and Security, expressed the following opinion:

> "I venture to predict that from the outset there will be pressures to turn it (the Institute) into an advocacy organization. In my view this would be contrary to the stated aims of the legislation and detrimental to its success. The research it sponsors must be intellectually and academically sound. The discussion it encourages must speak for itself. The Institute should not take positions except on matters of fact."

The Standing Committee seems to have adopted

the theses that the Institute should seek influence through the quality of its studies for paragraph c) of Section 4 of the Act reads as follows:

> "c) *to study and propose ideas and policies* for the enhancement of international peace and security; . . ."

This wording does not necessarily rule out the kind of activism discussed earlier. However, when the general debate and all the attendant circumstances are taken into account, one is led to conclude that the Act favours in-depth reflection, creative thought and solid and serious study resulting in sensible and well-balanced proposals which, thanks to their intrinsic value, will impress both the Government and the general public alike.

CONCLUSION

With the Canadian Institute for International Peace and Security, the Government and the people of Canada have at their disposal an institution whose task is to enhance the relevance and the effectiveness of their initiatives in favour of international peace and security. In conducting this task, the Institute is required to examine and weigh carefully all the elements that can further progress towards this objective, not only the traditional military factors inherited from a troubled and tragic past on which the original draft of the Bill appeared to lay emphasis, but also, and perhaps more importantly, those events or situations, which in the final analysis lie at the origin of international conflict, serving as a pretext for such conflict, if not often as its justification. This requirement for the Institute to give equal importance to the study of the root causes of war evolved during the Parliamentary debate, as we have seen, and resulted from the socio-political arguments injected into the discussion by non-governmental organizations.

One legitimate question can be asked by way of conclusion: should any of the four aspects (arms control, disarmament, defence and conflict resolution) be accorded priority by the Institute in its research, studies and operations? The answer would seem to be clear. The parliamentary debate shows that the Institute owes it, both to itself and to the community which gave it its mandate, to neglect none of the approaches that Parliament has identified as ways of helping the world community maintain international peace and security.

From May 1985 to July 1986 Gilles Grondin was a Fellow with the Canadian Institute for International Peace and Security. He retired from the Department of External Affairs in January 1986, following a long career during which time he served in Indochina, in the Canadian mission to the United Nations, New York, and with the United Nations in Korea, Senegal and Niger.

The views expressed in this paper are the author's own, and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board of Directors.

This paper is published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies or other titles may be obtained from the Institute at 307 Gilmour Street, Ottawa, Ontario, K2P 0P7.

Le présent exposé est également publié en français

ANNEX

PERSONS WHO APPEARED BEFORE THE PARLIAMENTARY COMMITTEE

Anne ADELSON
Member of Co-ordinating Committee, Toronto Disarmament Network

Norman ALCOCK
World Federalists of Canada

Carmela ALLEVATO
Vice-President, End the Arms Race

William BARTON
Former Ambassador to the United Nations

George BELL
President, Canadian Institute of Strategic Studies

J.L. BLACK
Director, Institute of Soviet & East European Studies

Stanley BRIGHTWELL
Engineers for Nuclear Disarmament

Gordon BROADY
Member, Veterans for Multilateral Nuclear Disarmament

John BRODERICK
Vice-President, End the Arms Race

Tony CLARK
Director, Social Action, Canadian Conference of Catholic Bishops

David COX
Queen's University

Sylvain DUBOIS
Privy Council Office

Murielle DUCKWORTH
Voice of Women

M.B. DUFRESNE
Director, Social Action, Canadian Conference of Catholic Bishops

William EPSTEIN
United Nations Institute for Training and Research

Robert FALLS
Former Chairman, NATO Military Committee

C.G. GIFFORD
Co-Founder, Veterans for Multilateral Nuclear Disarmament

Lawrence HAGEN
Director of Research, Canadian Centre for Arms Control and Disarmament

John HUMPHREY
President, Canadian Human Rights Foundation

George IGNATIEFF
Chancellor, University of Toronto

William JANSEN
Director, Ottawa Branch, Mennonite Central Committee of Canada

David JOHNSTON
McGill University

Frank KENNEDY
President, End the Arms Race

Firdaus KHARAS
Executive Director, United Nations Association in Canada

John LAMB
Executive Director, Canadian Centre for Arms Control and Disarmament

Lewis M. LEACH
Director, Canada-USSR Association

Napoléon LEBLANC
Director, Centre québécois de relations internationales

René J.A. LÉVESQUE
University of Montreal

Kay MACPHERSON
Voice of Women

Nicolas M. MATTE
Director, Centre for Research of Air and Space Law, McGill University

Arthur MENZIES
Former Canadian Ambassador for Disarmament

Jim MITCHELL
Privy Council Office

Dennis MURPHY
Secretary General, Canadian Conference of Catholic Bishops

M.V. NAIDU
Canadian Peace Research and Educational Association

Allan NEWCOMBE
Director, Peace Research Institute-Dundas

Hanna NEWCOMBE
Peace Research Institute-Dundas

Olivier NICOLOFF
National Coordinator, Canadian Student Pugwash

Geoffrey PEARSON
Former Canadian Ambassador to the Soviet Union

Robert PENNER
Member of Co-ordinating Committee, Toronto Disarmament Network

Beryl PLUMPTRE
Chairman of the National Executive Committee, Canadian Institute of International Affairs

Anatol RAPOPORT
President, Science for Peace

Jacques RASTOUL
Executive Director, Canadian Institute of International Affairs

Ed REGAN
President Ottawa Branch, Physicians for Social Responsibility

Ernie REGEHR
Mennonite Central Committee of Canada

Douglas ROCHE
Member of Parliament, International President, Parliamentarians for World Order

Alan ROSE
Executive Vice-President, Canadian Jewish Congress

Louis SABOURIN
Groupe d'étude de recherches et de formation professionnelles

Qussai SAMAK
Canadian Arab Federation

Gerd SCHNEIDER
Vice-President Ottawa Branch, Physicians for Social Responsibility

Michael SHENSTONE
Assistant Deputy Minister, Political and International Security Affairs, Department of External Affairs

Sarah SHORTEN
President, Canadian Association of University Teachers

John SIGLER
United Nations Association in Canada

Victor SIM
Director, Canadian Association of University Teachers

Gary SMITH
Arms Control and Disarmament Division, Department of External Affairs

James STARK
President, Operation Dismantle

Koozma TARASOFF
Chairman Ottawa Branch, Canada-USSR Association

Murray M. THOMSON
Education Coordinator, Project Ploughshares

Brian W. TOMLIN
Director, Norman Paterson School of International Affairs

John WILKINSON
Operation Dismantle

Henry WISEMAN
University of Guelph

Bernard WOOD
Director, North-South Institute

Gerald WRIGHT
Vice-President, Donner Canadian Foundation

Roger YOUNG
Senior Research Officer, North-South Institute

Exposé

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 6 août 1986

LES ORIGINES DE L'INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

par Gilles Grondin

> "Pour assainir le climat entre les nations, il faut des connaissances, de l'imagination et la volonté ferme de trouver des solutions. Conscient de l'inquiétude des Canadiens face aux tensions internationales actuelles, le gouvernement créera un centre financé par les deniers publics qui aura pour mission de recueillir, de classer et d'analyser l'énorme quantité de données actuellement disponibles sur les questions de défense et de contrôle des armements. Toute idée ou solution nouvelle, quelle que soit sa provenance, sera accueillie et diffusée."

C'est par ces paroles, extraites du Discours du Trône, prononcé par le Gouverneur général, Monsieur Edward Schreyer, le 7 décembre 1983, que le Gouvernement annonça son intention de proposer au Parlement la fondation d'un institut dont la tâche serait de mettre à la portée du grand public les informations et les données, souvent fort ésotériques, relevant du domaine de la défense, de la maîtrise des armements et du désarmement. Les consultations qui eurent lieu entre le premier ministre et les chefs des partis d'opposition permirent de dégager un accord général sur un grand nombre de points jugés essentiels, dont celui de l'indépendance du futur organisme. En conséquence, un avant-projet de loi fut soumis à la Chambre des Communes le 16 avril 1984 et transmis par celle-ci, pour examen, à son Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale. Plus de soixanteorganismes et personnalités privées participèrent à ce débat. La Chambre, ayant reçu du Comité un texte acceptable à tous les partis, adopta celui-ci à l'unanimité des voix le 28 juin 1984.

Ce texte, en son article 4, confie à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales la charge :

> "d'accroître la connaissance *et la compréhension* des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales *d'un point de vue canadien*, particulièrement en matière de limitation des armements, de désarmement, de défense et *de solution des conflits*, ainsi que :
>
> a) de stimuler, subventionner et poursuivre des recherches en matière de paix et de sécurité internationales;
> b) de stimuler les travaux de haut niveau en matière de paix et de sécurité internationales;
> c) *de faire des études et proposer des idées et politiques pour le progrès de la paix et de la sécurité internationales*;
> d) de recueillir et diffuser des informations et encourager des débats publics sur les questions relatives à la paix et à la sécurité internationales."

Les passages soulignés furent incorporés à l'avant-projet gouvernemental par suite des discussions, dont il vient d'être parlé, au sein du Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale.

Ces ajouts s'avèrent d'une très grande portée, car ils associent aux tâches retenues par l'ancien libellé : celles de se concentrer sur les questions relatives à la maîtrise des armements, au désarmement et à la défense, l'obligation d'avoir à se pencher pareillement sur "la solution des conflits". De plus, ils habilitent l'Institut à se faire, par le biais de ses études, l'initiateur d'idées ou de politiques susceptibles de faire avancer la cause de la paix et de la sécurité internationales.

Les délibérations parlementaires auront donc eu pour effet d'apporter des changements substantiels aux objectifs primitivement visés par le Gouverne-

ment, puisqu'elles auront fait passer l'Institut du plan, plutôt superficiel, des causes instrumentales ou matérielles de la guerre, à savoir les armes, au niveau beaucoup plus profond des causes secondes ou premières, sous-jacentes aux luttes armées. Les délibérations parlementaires auront également rendu possible, par l'insertion de la clause c), la participation active de l'Institut aux discussions en cours, dans le grand public ou au sein du Gouvernement, concernant l'ensemble de ces questions. Enfin, la mise en exergue dans la partie principale de l'article au lieu de son dernier alinéa, comme c'était le cas auparavant, de l'expression "d'un point de vue canadien" aura fait plus fermement saisir que le nouvel établissement doit s'efforcer dans toutes ses recherches de discerner la part spécifique que le Canada pourrait prendre à la diminution de ces tensions et à la restauration de la stabilité.

Il est clair, à lire les comptes rendus des séances du Comité, que tous les "témoins" prenaient comme point de départ de leur intervention la question de savoir quel est le chemin le plus susceptible de déboucher sur le "plateau" de la sécurité et de la paix internationales : de la réponse apportée à cette question dépendrait la direction générale qu'il y aurait lieu, selon eux, d'imprimer au nouvel organisme. Trois tendances se dégagent de l'analyse de ces témoignages : certains plaident la nécessité de maintenir une dissuasion crédible dans la situation actuelle, sans pour autant nier l'opportunité d'actions simultanées sur d'autres plans, y compris celui de la maîtrise des armements ou, éventuellement même, celui du désarmement; d'autres placent tout leur espoir dans un désarmement complet, radical et sans rémission, associant au seul fait de posséder des armes, la tentation irrésistible de s'en servir; d'autres enfin font valoir que des interventions, positives ou négatives, dans le sens qui vient d'être indiqué, sur le seul plan des armements, ne sont propres à produire tout au plus qu'une simple absence de guerre et que, pour en arriver à une paix véritable, il faut travailler beaucoup plus en profondeur, c'est-à-dire s'attacher à saisir et à comprendre les causes qui sont à la base même des conflits internationaux.

On peut donc dire qu'il y avait en présence, d'un côté, ceux qui insistent d'abord et avant tout sur le facteur de la *sécurité*, celle-ci pouvant être assurée, selon eux, ou par la mise en place d'une force de dissuasion plausible, ou par la poursuite d'un désarmement général, et de l'autre, il y avait ceux qui soutiennent qu'une sécurité véritable ne peut s'obtenir qu'en s'attaquant aux causes prochaines et lointaines des conflits, lesquelles peuvent toutes se réduire à l'injustice : ce n'est qu'en agissant ainsi que, selon ce dernier groupe, on peut espérer accéder à un état de *paix*. C'est donc autour de ces deux pôles de paix et de sécurité que s'organisa la discussion au sein du Comité : on peut noter en passant que ce sont là aussi précisément les deux vocables qui servent à dénommer l'Institut et à signaler en même temps toute l'étendue de sa mission.

L'option activiste ou "interventionniste" d'un Institut jouant un rôle d'acteur à part entière sur la scène nationale et internationale et la thèse contraire d'un Institut cherchant à asseoir son influence sur la seule force persuasive de ses recherches et de ses études, firent également l'objet de plusieurs commentaires. Certaines suggestions furent mises de l'avant à cet égard, dont il sera question plus loin.

LA SÉCURITÉ

a) *La sécurité par la dissuasion*

À en juger par les "témoignages" parlés ou écrits devant le Comité des Affaires extérieures et de la Défense nationale, personne ne s'est présenté pour soutenir la nécessité d'une politique de défense illimitée. L'amiral Robert Falls, ancien président de la Commission militaire de l'OTAN, s'est déclaré "très en faveur de la dissuasion, puisqu'à l'heure actuelle, mise à part la menace mutuelle, il ne me semble y avoir aucune autre façon de préserver la paix mondiale". Mais la dissuasion, poussée au-delà de certaines limites, pouvait, selon lui, présenter des dangers : "Est-il vraiment nécessaire d'anéantir l'ennemi plusieurs fois?" Et l'amiral de répondre avec fermeté que pour lui il suffirait amplement d'avoir en sa possession une capacité de riposte également nucléaire, sous forme d'une force sous-marine stratégique impossible à détecter. Tout autre système est tout à fait superflu et nous pourrions, sans grand risque, nous en départir, unilatéralement si nécessaire; selon lui, les militaires canadiens étaient culturellement prédisposés à aborder les questions avec une objectivité remarquable, contrairement à la classe militaire de certaines autres nations, qui se montrait tout à fait imperméable à toute idée de compression des dépenses en matière de défense ou d'une politique de "donnant, donnant".

Dans la même veine, le général George G. Bell, Président de l'Institut canadien des études stratégiques, parla de la nécessité d'une sécurité globale sur tous les plans : politique, économique et militaire . . . "Le débat stratégique international porte, depuis déjà quelque temps, sur les armes nucléaires stratégiques, sur les armes nucléaires à portée intermédiaire, sur les forces conventionnelles et sur l'équilibre militaire entre l'Est et l'Ouest. Mais la nécessité, pour l'Alliance occidentale, d'élaborer une stratégie globale s'impose de plus en plus : une stratégie embrassant les dimensions politiques, économiques et militaires tout à la fois."

Monsieur Arthur Menzies, ancien ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN (1972-1976) et au Désarmement (1980-1982), fit valoir la nécessité d'une dissuasion accompagnée de mesures tendant à assurer la maîtrise des armements et le désarmement et à régler les conflits. Monsieur Menzies s'exprima ainsi :

> ". . . la politique canadienne en matière de sécurité comporte, et a comporté, trois grands volets ayant tous la paix pour élément central : d'abord, dissuader l'adversaire d'attaquer, grâce aux accords de sécurité collective que sont le Traité de l'OTAN et l'Accord du NORAD; en deuxième lieu, déployer sans relâche les efforts voulus pour promouvoir la conclusion d'accords sur la limitation des armements et le désarmement dont l'observance serait vérifiable; et troisièmement, participer activement au règlement pacifique des différends, soutenir les efforts faits en ce sens, jouer un rôle dans les opérations de maintien de la paix dans ce contexte, et favoriser des démarches communes pour éliminer les causes socio-économiques des tensions et des conflits à l'échelle internationale."

Monsieur Menzies précise plus loin qu'il s'agit en tout cela de faire ressortir ". . . la dimension canadienne de la paix internationale".

À la question de savoir ce qu'il pensait de l'idée que le désarmement unilatéral peut conduire à la paix, Monsieur Menzies répondit que "l'étape serait longue avant que le Canada puisse se "libérer" des liens qui le relient aux États-Unis et à l'OTAN et que pour accéder au statut de pays non aligné, semblable à celui de la Suède, il lui faudrait probablement dépenser trois fois plus qu'il ne fait maintenant pour sa défense".

Monsieur George Ignatieff, ancien Représentant permanent du Canada auprès de l'OTAN (1963), tout en niant que la politique de dissuasion ait échoué, fit valoir que la dissuasion elle-même était génératrice d'armements de plus en plus considérables; qu'elle nous avait entraînés vers une automatisation croissante et que cette automatisation comportait des risques de guerre par inadvertance.

Où est alors la solution? Monsieur Ignatieff ainsi que l'association "Science for Peace" dont il est membre préconisent un Institut : (a) qui, par le biais d'études scientifiques indépendamment conduites, remettrait en cause le bien-fondé stratégique ou tactique des divers systèmes d'armes mis en place pour la défense de nos pays, le but de cette révision étant d'éliminer de nos arsenaux les éléments particulièrement dangereux et déséquilibrants qui s'y trouvent; et (b) qui, par ailleurs, ne confinerait pas ses recherches qu'aux seuls moyens "guerriers" de préserver la paix, mais aurait l'imagination et le courage de "bousculer" les idées reçues, surtout chez les "establishments" militaires ou diplomatiques intéressés à durée de "l'ordre établi", et de dégager des voies nouvelles, par exemple en s'efforçant de découvrir la contribution spécifique que les sciences politiques, sociales, économiques, psychologiques et éthiques pourraient apporter à une stabilisation générale de la vie internationale.

Il sera intéressant de mentionner, en dernier lieu, le fait qu'appelée par l'évolution du débat parlementaire à prendre position sur l'opportunité de laisser à l'Institut la faculté qui lui avait été impartie par l'avant-projet du Gouvernement de se pencher sur les questions relatives à la défense proprement dite, Madame Pauline Jewett du Nouveau parti démocratique n'opposa point d'objections fondamentales au maintien de cette clause, bien qu'elle tînt à marquer clairement qu'elle aurait préféré ne pas voir ce sujet figurer parmi les préoccupations primordiales du nouvel organisme.

Il est permis de conclure de ce qui précède qu'aucun de ceux qui choisirent d'intervenir sur le thème de la dissuasion prétendit que celle-ci fût une valeur absolue en soi qu'il fallait défend e sans aucun adoucissement : bien au contraire, tous reconnurent, explicitement ou implicitement, que la dissuasion pouvait fort bien aller de pair avec des mesures capables d'assurer la confiance et la stabilité et d'empêcher qu'elle-même devienne, à la longue, dangereusement incontrôlable.

b) *La sécurité par le désarmement*

Plusieurs organismes prirent directement le contre-pied des politiques dissuasives exposées ci-dessus, proclamant avec force que la sécurité ne réside que dans le désarmement; que les armes sont la condition *sine qua non* des guerres et qu'en proscrivant les armes, c'est la guerre qu'on abolit; qu'il n'y a aucune défense possible dans un conflit thermonucléaire; que par conséquent il serait déraisonnable que l'Institut perde son temps à étudier des problèmes insolubles; qu'il vaudrait mieux plutôt qu'il consacre ses énergies à changer les mentalités et à voir comment les sommes énormes que l'on verse maintenant dans le gouffre d'une défense impossible pourraient être mises à profit pour satisfaire aux besoins criants de l'humanité sous-développée.

Monsieur Jim Stark, Directeur de "l'Operation Dismantle", s'attacha à démontrer que l'idée de "chercher la sécurité par le chemin du désarmement" était tellement "révolutionnaire" que les gens éprouvaient beaucoup de difficulté à s'y accoutu-

mer, ajoutant que la classe militaire, du fait que cette idée pouvait aller à l'encontre de ses propres intérêts, était la moins capable de la comprendre et d'en assimiler les conséquences au plan pratique.

Monsieur Frank Kennedy, Président de l'association "End the Arms Race", plaida pour un ajustement des politiques actuelles du Canada aux exigences d'une politique de paix mondiale centrée sur le désarmement. Le Canada, entre autres initiatives possibles, pourrait aider à stopper la course aux armements en s'abstenant de prêter le concours de son territoire aux essais du missile "Cruise". Le Canada pourrait également se déclarer zone dénucléarisée.

Madame Anne Adelson du "Toronto Disarmament Network" soulignait enfin qu'il était peu probable que le "désarmement devienne jamais réalité si l'on devait s'en remettre aux initiatives des gouvernements et de leurs experts . . . L'avènement du désarmement est fonction d'un jeu de forces constructif entre le peuple et ceux qui sont chargés de négocier en son nom et de prendre les grandes décisions." En conséquence, "l'Institut devrait s'appliquer avec le plus grand soin à ne pas s'isoler du grand public en général et, d'une façon toute spéciale, de son public particulier, c'est-à-dire des mouvements canadiens en faveur de la paix mondiale : d'où la nécessité d'obliger l'Institut à répondre de ses actions à d'autres instances qu'au seul Parlement du Canada, lequel pourrait être tenté de le mettre au service de ses propres thèses et politiques.

Enfin, d'autres personnes (par exemple, M. William Epstein, qui a appartenu au Secrétariat de l'ONU pendant de nombreuses années), tout en précisant bien qu'elles n'étaient pas en faveur d'un désarmement unilatéral, ont souligné qu'il fallait prendre des initiatives unilatérales pour promouvoir le désarmement.

c) *La sécurité par la solution des conflits*

Plus d'un "témoin" s'étonnèrent que l'avant-projet gouvernemental, en son article sur le rôle de l'Institut, n'eût rien à dire qui eût pu faire sentir que la paix se situait bien au-delà d'une recherche limitée aux seules questions de la réglementation des armements, du désarmement et de la défense. Il était urgent, selon eux, compte tenu de l'état d'inquiétude généralisée que connaît le monde à l'heure actuelle, de faire porter le dialogue entre les superpuissances ou entre les blocs sur autre chose que les simples symptômes de la crise internationale en cours que sont les armes, c'est-à-dire sur ce qui fait le fond même des problèmes Est-Ouest et ce qui divise les esprits et les coeurs de part et d'autre de la ligne de partage des deux mondes : soit les "impérialismes" idéologiques, culturels ou économiques de tous bords ainsi que les ambitions stratégiques qui en découlent; les graves déséquilibres dans les rapports entre les hommes et les pouvoirs publics ou entre les diverses communautés politiques, etc., etc.

Monsieur Paul McRae, député de Thunder Bay-Atikokane, eut recours à la métaphore suivante pour illustrer sa pensée sur ce thème :

> "Rappelons-nous le dessin humoristique dont j'ai parlé plutôt : on y voit deux hommes debout dans l'essence jusqu'aux genoux. L'un d'eux tient sept allumettes dans sa main et l'autre, neuf, et ils se disputent sur la question de savoir qui a les plus grosses allumettes. Certains commencent à penser que ce genre de débat n'aboutira jamais, c'est-à-dire celui qui porte sur la limitation des armements, et qu'il vaudrait peut-être mieux trouver le moyen de siphonner l'essence hors du réservoir. Plusieurs reconnaissent maintenant que le règlement des conflits constitue peut-être une voie plus prometteuse que des négociations sur la limitation des armements."

Madame Kay MacPherson de "La Voix des Femmes" fit également valoir que son organisme pourrait apporter son appui à l'Institut à condition que celui-ci s'emploie activement dans le domaine du règlement des conflits et travaille à l'établissement de la paix. "Nous avons besoin d'un Institut qui exerce son imagination sur la merveille que le monde pourrait devenir, et non pas sur ce qu'il est maintenant."

Monsieur Norman Alcock (Mouvement canadien pour une fédération mondiale) se fit l'écho de cette même idée d'un regard neuf sur le problème de la paix et d'une approche novatrice : le Canada devrait saisir cette "occasion en or" qu'il a de faire quelque chose d'innovateur : "Un institut de puissance moyenne ayant assez de liberté d'agir pour se permettre de proposer des idées inédites et créatrices, des programmations nouvelles dans le domaine du logiciel."

Une conclusion qu'on peut très nettement tirer des diverses interventions au cours du débat parlementaire est qu'il n'est guère possible de traiter des questions relatives au désarmement ou à la maîtrise des armements sans toucher aux problèmes de justice économique et sociale qui sous-tendent l'armement et l'expliquent.

Monsieur Murray Thompson du "Project Ploughshares" rappela à cet égard l'une des principales recommandations de la Commission Brandt à

savoir que la sécurité internationale était faite d'autre chose que de la simple force militaire. Les porte-parole de la Conférence des Évêques catholiques du Canada et d'autres Églises canadiennes furent unanimes à démontrer l'impossibilité de bâtir un monde de paix et de sécurité dans l'injustice.

Le professeur Humphrey de la Fondation canadienne pour les droits de la personne mit en lumière le fait que l'Institut devait, de toute nécessité, apprendre à dépasser les simples symptômes de l'armement ou du surarmement pour voir, à la racine de ces phénomènes, le malaise politique et social qui en est l'origine.

Comme le disait le représentant de la Fédération arabe du Canada, le nouvel organisme pouvait puissamment aider à comprendre ce qui sert de "soubassement aux conflits". Ernie Regehr du Comité central des Mennonites affirma avec force que la paix ne pouvait émerger qu'à partir de conditions de justice dans le monde et que c'était sur la question de savoir de quoi est faite cette notion de sécurité dans le monde que l'Institut devrait faire porter le gros de ses efforts. Alan Rose du Congrès juif mit en garde, cependant, contre l'illusion de penser pouvoir construire une paix durable en l'absence de sécurité ou discuter des droits de la personne en dehors de toute référence à l'Acte final d'Helsinki. Une tâche qu'on pourrait utilement confier à l'Institut serait de faire l'analyse de "toute la litanie des accords signés et violés par l'Union soviétique".

Ayant ainsi établi la nécessité de dépasser le stade des seuls symptômes de la crise internationale et de savoir nous concentrer sur les vraies causes qui en sont les sources proches ou lointaines, les participants au débat du Comité des Affaires extérieures et de la Défense nationale nous invitent à voir quels moyens ou quelles catégories de moyens pourraient être mis en oeuvre pour en arriver à dégager des projets de solutions valables et durables. Ce but ne peut être atteint qu'à l'aide de la recherche. Une recherche réalisée au sein de l'Institut lui-même ou en "collaboration avec d'autres instituts canadiens et internationaux". Le professeur Henry Wiseman de l'Université de Guelph en Ontario déclara à cet effet que "l'Institut ne parviendra à se doter d'une identité et d'une perspective canadiennes qu'à la condition de faire de la recherche ponctuelle sur des problématiques typiquement canadiennes, mettant au point des solutions également canadiennes". Pour établir sa réputation, l'Institut doit entreprendre cette recherche lui-même, grâce à un groupe d'experts relevant directement de sa juridiction; il ne doit pas pour autant négliger d'encourager des études ailleurs au Canada dans les divers domaines intéressant sa compétence. Suit un aperçu des sujets qui pourraient utilement faire l'objet de telles études, selon certains de ceux qui intervinrent dans les discussions en comité.

La Conférence des Évêques catholiques du Canada a cité Sa Sainteté Jean-Paul II sur la nécessité "de se doter des instruments de concertation et de dialogue dont elle a besoin pour survivre et donc des institutions indispensables à la construction de la justice et de la paix."

Monsieur Douglas Roche, ancien député et actuellement ambassadeur du Canada au Désarmement, proposa une action allant dans le même sens, de la part de l'Institut, soit "promouvoir des politiques internationales propres à remplacer le système actuel de dissuasion par un programme de sécurité collective". Monsieur Norman Alcock du Mouvement canadien pour une fédération mondiale souligna que l'Institut devrait étudier le rapport qui existe entre le désarmement et l'indispensable condition de la sécurité. Dans l'éventualité d'un désarmement général, il faudrait prévoir la mise en place d'institutions internationales beaucoup plus fortes et des forces armées permanentes capables de maintenir la paix : "Nous ne pouvons nous payer le luxe d'un désarmement nucléaire ou conventionnel qu'à la condition de pourvoir à l'aménagement de systèmes de sécurité propres à assurer une solution de rechange."

Monsieur Firdaus Kharas de l'Association canadienne pour les Nations Unies suggéra, à son tour, la mise en chantier, en priorité, d'une étude sur le rôle des Nations Unies dans le monde.

Voici quelques autres sujets susceptibles d'analyse mis de l'avant par d'autres "témoins" : les liens qui existent entre les droits de la personne et la sécurité; les liens entre le développement des peuples et le désarmement; les aspects pratiques d'une négociation avec les Soviétiques; les techniques utilisées dans les domaines du règlement des conflits et de la réduction des tensions internationales. Le président de l'Association "Science for Peace" fit valoir la nécessité de se pencher sur l'opportunité d'une approche behavioriste et psychologique dans nos relations avec le bloc soviétique. Le Dr. Hanna Newcombe du "Peace Research Institute-Dundas" mit l'accent sur le besoin d'une éducation à la paix et d'une production de matériel didactique propre à la promouvoir. L'Institut devrait, à tous égards, se laisser guider dans ses choix par les bonnes idées qui peuvent lui parvenir du secteur privé.

L'INDÉPENDANCE DE L'INSTITUT

La nécessité de l'indépendance de l'Institut sur les plans de la pensée et de l'action était chose acquise dès avant la soumission de l'avant-projet à la Chambre des Communes le 16 avril 1984. En effet, une

correspondance très fournie et très suivie s'était engagée au printemps de 1984 entre le premier ministre, Monsieur P.E. Trudeau, et les chefs du Parti Progressiste-conservateur, Monsieur Brian Mulroney, et du Nouveau parti démocratique, Monsieur Edward Broadbent, concernant l'ensemble des problèmes que l'organisme envisagé pourrait susciter. Monsieur Mulroney, dans une lettre en date du 9 avril 1984, écrivait ceci :

> "En créant un nouvel institut, il faudra bien veiller à ce que les recherches (sur la paix et la sécurité) soient menées de la manière la plus satisfaisante possible et éviter que les mots paix et sécurité ne deviennent la possession exclusive d'un seul point de vue, d'un seul parti ou d'une seule façon d'envisager les choses. On ne peut qu'encourager le pluralisme des idées et de la recherche, et il faut appuyer tout ce qui le favorise. Mais ce pluralisme doit être réel et durable. En d'autres termes, l'organisme que le gouvernement canadien songe à créer dans ce domaine de la paix et de la sécurité devra lui-même voir à ce que ses recherches et l'information qu'il diffusera auprès du public soient libres des idées politiques dominantes. Il devra également voir à ce que la recherche faite ailleurs au Canada ne se voie pas non plus dans l'obligation de se conformer aux idées politiques de l'heure."

Monsieur Trudeau répondait à ceci le 12 avril 1984 dans les termes suivants :

> "Je suis d'accord pour dire que l'Institut doit être apolitique aux yeux du public canadien et que celui-ci doit croire en son objectivité. En fait, j'aimerais que le conseil d'administration comprenne des hommes et des femmes experts dans le domaine et capables en toutes circonstances d'exécuter leurs fonctions en toute objectivité et impartialité. M. MacEachen et moi-même avons donc convenu que le Gouvernement demanderait aux partis de l'Opposition de lui soumettre des noms, comme vous l'avez proposé, avant qu'une recommandation quelconque soit présentée au gouverneur en conseil, relativement à la nomination des membres du conseil d'administration."

Ce mode de nomination au conseil d'administration de l'Institut, par voie de consultations étroites avec les partis d'opposition à la Chambre des communes et les organisations non gouvernementales, ainsi que le mode de financement par la voie de sommes votées par le Parlement du Canada, furent perçus par ceux qui optèrent de se prononcer sur ce sujet, comme des moyens efficaces d'assurer son indépendance financière à cette nouvelle société de la Couronne et de consolider sa complète liberté d'action. Comme le disait Monsieur Allan J. MacEachen, ancien ministre des Affaires extérieures, lors de la troisième lecture du projet de loi C-32, à la Chambre des communes, le 28 juin 1984 :

> "On a beaucoup insisté sur le fait que l'Institut devait être impartial et autonome. Je n'ai certes jamais envisagé qu'il soit autre chose que non sectaire, indépendant et objectif. C'est exactement là le caractère du rôle qu'il doit jouer. Nous avons même stipulé dans la loi que les chefs de tous les partis reconnus à la Chambre des communes auront en permanence voix au chapitre quand il s'agira de choisir les membres du conseil. En précisant également dans la loi le mode de financement qui sera le sien, nous avons donné au nouvel organisme les moyens de conserver une indépendance de haute qualité."

Des personnalités politiques très autorisées eurent l'occasion en septembre 1985 de revenir sur cette question de l'indispensable autonomie de l'Institut. Monsieur Joe Clark, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, déclarait en effet le 11 septembre, lors du débat à la Chambre des communes sur un amendement destiné à renforcer la capacité d'autogestion du nouvel organisme :

> "Enfin, l'Institut traite de questions qui nous concernent directement et qui comptent parmi les plus importantes et les plus pressantes que nous ayons à aborder dans l'exercice de nos charges publiques. Le fait que les parlementaires veuillent conférer une telle indépendance à l'Institut ne traduit aucunement un désintérêt de leur part. Bien au contraire! Ils reconnaissent par là que, si nous voulons vraiment nous élever au-dessus des motifs partisans qui animent parfois cette assemblée (et cela est naturel et légitime), tous doivent être convaincus qu'il y a au Canada un organisme capable d'étudier ces questions et d'offrir des opinions et des conseils tout à fait impartiaux et libres de tout esprit de parti, de faction ou de secte. C'était là d'emblée le souhait de tous les

députés qui siégeaient à la Chambre au moment de la création de l'Institut."

Madame Pauline Jewett, porte-parole du Nouveau parti démocratique pour les affaires étrangères, répondit à Monsieur Clark dans les termes suivants :

> "Comme le Ministre l'a signalé et comme nous en avions tous le sentiment il y a quinze mois, lors de l'adoption du projet de loi et de la création de l'Institut, il est absolument essentiel que celui-ci soit indépendant du Gouvernement pour ce qui est tant de son financement que de la nomination des membres de son conseil. La dernière modification qui soustraira l'Institut à certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière correspond à notre intention du début. Elle traduit une intention exprimée dès l'origine."

Monsieur Jean Chrétien, critique du Parti Libéral en matière de relations internationales, tint également à faire connaître la position de son groupe sur ce thème de liberté pour l'Institut :

> "Nous avons créé cet institut. Quand il a été mis sur pied, nous avons essayé de trouver une formule qui le rendrait aussi imperméable que possible à tout esprit partisan. Plusieurs groupes proposèrent d'apporter certaines modifications au projet de loi, et il en est résulté un institut tout à fait impartial qui joue un rôle positif."

LE RÔLE DE L'INSTITUT

Les esprits, unanimes sur l'impératif catégorique de l'indépendance, se divisèrent, néanmoins, sur la question de savoir si l'Institut devait, ou même pouvait, se faire l'avocat de thèses données et de politiques précises. Les uns voulaient d'un Institut qui fût activiste, voire délibérément interventionniste, c'est-à-dire non seulement disposé à critiquer les doctrines et les pratiques des gouvernements en place, mais habilité à proposer des choix explicites, et même de véritables stratégies, comportant des plans d'action clairement et formellement énoncés. Les autres s'opposèrent à ce point de vue, faisant valoir que l'Institut ne devrait en aucune façon chercher à entrer en concurrence avec les autorités du gouvernement, à moins que ses avis ne soient sollicités : il devrait plutôt viser à s'imposer par la qualité de ses recherches, la vigueur, l'impartialité et l'objectivité de ses conclusions, l'à-propos et l'équilibre de ses recommandations.

Parmi ceux qui prônaient un Institut activiste se trouvait Monsieur Jim Stark de l'"Operation Dismantle". "Quelle serait, dit-il, l'utilité de l'Institut, s'il ne peut se faire l'avocat de politiques précises? Sans ce privilège, et l'indépendance que celui-ci suppose, l'Institut court le risque d'être perçu comme se situant dans le prolongement des politiques du Gouvernement et, par ce fait, de perdre toute créance au Canada comme à l'étranger." Les délégués de "Project Ploughshares" et de la Conférence des Évêques catholiques du Canada étaient également d'avis que l'Institut devrait être "habilité à critiquer les politiques du Gouvernement en place et à faire des propositions clairement définies sur les plans de la stratégie et de l'action".

D'autre intervenants, cependant, s'élevèrent contre cette façon d'envisager le rôle de l'Institut, faisant valoir que cet organisme "n'était pas là pour donner ses avis", mais pour mettre en circulation des points de vue et des idées susceptibles de s'avérer utiles au Gouvernement. Arthur Menzies, par exemple, pensait qu'il était de l'essence même des choses de "laisser au Gouvernement démocratiquement élu du Canada la responsabilité des politiques en matière de paix et de sécurité". L'amiral Falls dit partager ce point de vue, tout en espérant que les représentants du Gouvernement sauraient tirer profit des travaux de l'Institut. Michael Shenstone, sous-ministre adjoint au ministère des Affaires extérieures, se demandant si l'Institut devait se considérer comme apte à mettre de l'avant certaines opinions ou certains points de vue, donna à comprendre que telle n'était pas la conception qu'il se faisait de son rôle : selon lui, la tâche principale de ce nouvel organisme serait de tout mettre en oeuvre pour trouver l'expert ou le chercheur le plus compétent pour entreprendre telle ou telle étude dans tel ou tel domaine, et cette étude serait ensuite publiée sous l'égide de l'Institut, certes, mais sous l'entière responsabilité de l'auteur. En effet, il serait très difficile à l'Institut de se prononcer *ex cathedra* sur des questions de politique s'il est vrai, comme plusieurs "témoins" en avaient souligné la nécessité, que son conseil d'administration doit être pluraliste et être en mesure de se faire l'écho des divers points de vue que l'on peut avoir sur tel ou tel problème. À défaut de pouvoir se prononcer *ex cathedra*, l'Institut rendrait quand même de signalés services en mettant à la disposition du grand public les éléments qui lui permettront de "tirer lui-même ses propres conclusions".

Le professeur David Cox de l'Université Queen's se déclara vigoureusement pour un Institut non activiste, dont la fonction principale serait de fournir des informations sur les problèmes en cours et

de constituer une tribune utile, quelles que soient par ailleurs les opinions dont l'on voudra s'y faire le défenseur.

Finalement, Monsieur William H. Barton, ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies et à la Conférence sur le désarmement et actuellement président de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, émit l'opinion qui suit :

> "J'ose prédire que, dès le début, on cherchera à faire de (l'Institut) un organisme partisan de certaines causes. Selon moi, cela serait contraire aux objectifs énoncés dans la loi et réduirait ses chances de succès. Les recherches qu'il subventionnera devront reposer sur des bases intellectuelles et académiques solides. Le débat qu'il suscitera devra s'imposer de lui-même. L'Institut doit s'abstenir de prendre position, sauf sur des questions de fait."

C'est cette thèse de l'influence par la force persuasive des idées que le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale semble avoir fait sienne, à la fin, puisque l'alinéa c) de l'article 4, cité en page deux, se lit comme suit :

> "c) *de faire des études et proposer des idées et politiques* pour le progrès de la paix et de la sécurité internationales;".

Bien que cette rédaction ne prohibe pas nécessairement le genre d'activisme dont il est question plus haut, elle nous paraît, à tout prendre, c'est-à-dire à considérer le débat en lui-même et le contexte dans lequel il s'inscrit, avoir plutôt pour but et pour effet de privilégier une réflexion en profondeur, s'exprimant par le moyen d'études solides et sérieuses, marquées au coin du bon sens et de l'équilibre et capables de s'imposer par elles-mêmes au Gouvernement et au grand public.

CONCLUSION

Le Gouvernement et le peuple du Canada ont donc à leur disposition une institution chargée d'intensifier la pertinence et l'efficacité de l'action qu'ils mènent en faveur de la paix et de la sécurité mondiales. Cette institution a reçu pour mandat d'examiner et de peser avec soin tous les éléments capables de les aider à atteindre ce but, c'est-à-dire non seulement ces facteurs traditionnels de la défense militaire, hérités d'un passé troublé et tragique, dont l'avant-projet gouvernemental semblait d'abord vouloir privilégier la discussion, mais aussi, et surtout peut-être, ces faits ou ces situations qui, en dernière analyse, sont à l'origine des conflits internationaux, auxquels ils servent de prétexte et souvent de justification. Nous avons vu que c'est à la suite du débat parlementaire que l'Institut a été invité à se pencher également sur cette dernière catégorie des causes de la guerre et que ce sont les ONG reliés aux divers mouvements de recherches sur la paix qui, en imprimant à ce débat une tournure politico-sociale, ont rendu possible un tel résultat.

Une question que l'on peut se poser au terme de cette analyse, est celle-ci : sur lequel des quatre volets de son rôle (la limitation des armements, le désarmement, la défense et la solution des conflits), l'Institut doit-il faire porter l'essentiel de ses recherches, de ses études et de ses actions? La réponse semble claire : le débat parlementaire montre que l'Institut se doit, et doit à la collectivité dont il est le mandataire, de ne négliger aucune des voies d'approche qui lui ont été désignées par le Parlement comme étant susceptibles d'aider la collectivité mondiale à maintenir la sécurité et la paix internationales.

M. Gilles Grondin a été membre associé de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales de mai 1985 à juillet 1986. Il a pris sa retraite du ministère des Affaires extérieures en janvier 1986, après une longue carrière au cours de laquelle il a servi en Indochine, à la Mission du Canada aux Nations-Unies à New York, et avec l'ONU en Corée, au Sénégal et au Niger.

Les opinions exprimées dans l'exposé sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa (Ontario) K2P 0P7.

also available in English

ANNEXE

LISTE DES TÉMOINS AYANT DÉPOSÉ DEVANT LE CPAEDN

Anne ADELSON
Membre du Comité de coordination, Toronto Disarmament Network

Norman ALCOCK
World Federalists of Canada

Carmela ALLEVATO
Vice-président, End the Arms Race

William BARTON
Ancien ambassadeur aux Nations Unies

George BELL
Président, Canadian Institute of Strategic Studies

J.L. BLACK
Directeur, Institute of Soviet & East European Studies

Stanley BRIGHTWELL
Engineers for Nuclear Disarmament

Gordon BROADY
Veterans for Multilateral Nuclear Disarmament

John BRODERICK
Vice-président, End the Arms Race

Tony CLARK
Directeur, Action sociale, Conférence canadienne des évêques catholiques

David COX
Université Queen's

Sylvain DUBOIS
Bureau du Conseil privé

Murielle DUCKWORTH
Voice of Women

M.B. DUFRESNE
Directeur, Action sociale, Conférence canadienne des évêques catholiques

William EPSTEIN
Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

Robert FALLS
Ancien président de la Commission militaire de l'OTAN

C.G. GIFFORD
Co-fondateur, Veterans for Multilateral Nuclear Disarmament

Lawrence HAGEN
Directeur de la recherche, Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement

John HUMPHREY
Président, Fondation canadienne pour les droits de la personne

George IGNATIEFF
Chancelier, Université de Toronto

William JANSEN
Directeur du Bureau d'Ottawa, Mennonite Central Committee Canada

David JOHNSTON
Université McGill

Frank KENNEDY
Président, End the Arms Race

Firdaus KHARAS
Directeur exécutif, Association canadienne pour les Nations Unies

John LAMB
Directeur exécutif, Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement

Lewis M. LEACH
Directeur, Association Canada-USSR

Napoléon LEBLANC
Directeur, Centre québécois de relations internationales

René J.A. LÉVESQUE
Université de Montréal

Kay MACPHERSON
Voice of Women

Nicolas M. MATTE
Directeur, Centre de recherche sur le droit aérien et spatial, Université McGill

Arthur MENZIES
Ancien ambassadeur canadien pour le désarmement

Jim MITCHELL
Bureau du Conseil privé

Dennis MURPHY
Secrétaire général, Conférence canadienne des évêques catholiques

M.V. NAIDU
Association canadienne d'éducation et de recherche pour la paix

Allan NEWCOMBE
Directeur, Institut de recherche pour la paix-Dundas

Hanna NEWCOMBE
Institut de recherche pour la paix-Dundas

Olivier NICOLOFF
Coordonnateur national, Mouvement étudiant Pugwash du Canada

Geoffrey PEARSON
Ancien ambassadeur du Canada en Union soviétique

Robert PENNER
Membre du Comité de coordination, Toronto Disarmament Network

Beryl PLUMPTRE
Président du Comité exécutif national, Institut canadien des affaires internationales

Anatol RAPOPORT
Président, Science for Peace

Jacques RASTOUL
Directeur exécutif, Institut canadien des affaires internationales

Ed REGAN
Président de la section d'Ottawa, Physicians for Social Responsibility

M. Ernie REGEHR
Mennonite Central Committee of Canada

Douglas ROCHE
Député, Président international, Parlementaires pour un ordre international

Alan ROSE
Vice-président exécutif, Congrès juif canadien

Louis SABOURIN
Groupe d'études, de recherches et de formation professionnelles

Qussai SAMAK
Fédération arabe canadienne

Gerd SCHNEIDER
Vice-président de la section d'Ottawa, Physicians for Social Responsibility

Michael SHENSTONE
Sous-ministre adjoint, Affaires politiques et de la sécurité internationale, Ministère des Affaires extérieures

Sarah SHORTEN
Président, Association canadienne des professeurs d'université

John SIGLER
Association canadienne pour les Nations Unies

Victor SIM
Secrétaire exécutif adjoint, Association canadienne des professeurs d'université

Gary SMITH
Directeur, Contrôle des armements et du désarmement, Ministère des Affaires extérieures

James STARK
Président, Opération Dismantle

Koozma TARASOFF
Président de la succursale d'Ottawa, Association Canada-URSS

Murray M. THOMSON
Coordonnateur (Éducation), Project Ploughshares

Brian W. TOMLIN
Directeur, Norman Paterson School of International Affairs

John WILKINSON
Opération Dismantle

Henry WISEMAN
Université de Guelph

Bernard WOOD
Directeur de l'Institut Nord-Sud

Gerald WRIGHT
Vice-président, Fondation Donner du Canada

Roger YOUNG
Agent de recherches principal, Institut Nord-Sud